

## Tilburg University

### Verschuiving van lastendruk

Bovenberg, A.L.; Cnossen, S.

*Published in:*  
Economisch Statistische Berichten

*Publication date:*  
1997

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Bovenberg, A. L., & Cnossen, S. (1997). Verschuiving van lastendruk: Lood om oud ijzer? *Economisch Statistische Berichten*, 82(4098), 224-228.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer?

S. Cnossen en A.L. Bovenberg\*

**E**en lastenverschuiving van inkomstenbelasting (IB) naar BTW zal de werkgelegenheid niet bevorderen als wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Wel kan de verschuiving de inningszekerheid van de belastingen ten goede komen. Lastenverschuiving kan met name zinvol zijn in combinatie met een lastenverlichting in het kader van een hervorming van de IB.

In de loop van dit jaar komen de minister en de staatssecretaris van Financiën met een nota waarin zij hun gedachten over de contouren van het Nederlandse belastingstelsel in de 21ste eeuw zullen ontvouwen. Daarin wordt waarschijnlijk ook stilgestaan bij de voor- en nadelen van een verschuiving van de collectieve-lastendruk op inkomen, winst en vermogen (directe belastingen) naar consumptie (indirecte belastingen). Heeft het zin om de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) te verhogen om daarmee een verlaging (en hervorming) van de inkomensheffing (IH) te financieren?

Dit artikel beoogt deze vraag te beantwoorden. In beginsel wordt daarbij uitgegaan van twee randvoorwaarden, te weten budgetneutraliteit en inkomensneutraliteit<sup>1</sup>. De verschuiving in de heffingsgrondslag van de belasting mag geen invloed hebben op de belasting- en premieopbrengst en op de verdeling van de collectieve druk. Betoogd wordt dat de IH en BTW gelijksoortige belastingen zijn. Het effect van een verschuiving tussen deze belastingen op de werkgelegenheid is dan ook te verwaarlozen als wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Wel kan een lastenverschuiving de stabiliteit van de belasting- en premieopbrengst ten goede komen. De BTW-grondslag is namelijk robuuster dan die van de IH en leent zich minder gemakkelijk voor belastingarbitrage.

## Internationale vergelijking

Alvorens de aard en de effecten van een lastenverschuiving te analyseren, is het nuttig de fiscale positie van Nederland te vergelijken met die van de buurlanden (België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) en de Scandinavische landen (Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden) waarmee ons land een voorkeur voor een relatief grote publieke sector deelt. De laatste OESO-statistieken laten zien dat de collectieve-lastendruk in Nederland in 1994 46% van het bbp bedroeg. Dat was hoger dan de gemiddelde druk in de buurlanden (41%),

maar iets lager dan de druk in de Scandinavische landen (48%). De druk in Nederland lag meer dan 3%-punten boven het EU-gemiddelde van 42,5%<sup>2</sup>.

Wat de samenstelling van de collectieve-lastendruk betreft blijkt verder dat Nederland in 1994 relatief meer nadruk legde op directe belastingen (74% van de totale belasting- en premieopbrengst) dan op indirecte belastingen (26%)<sup>3</sup>. In de buurlanden waren deze percentages resp. gemiddeld 70% en 30% en in de Scandinavische landen 68% en 32%. Alleen België en Zweden leunden even zwaar op directe belastingen als Nederland. De grote rol van de directe belastingen in ons land moet vooral worden toegeschreven aan de hoge belastingen en premies op (arbeids) inkomen omdat Nederland wat betreft belastingen op vermogen en bezit ongeveer in de pas loopt met de meeste andere landen. Met name het aandeel van de sociale premies in de totale belasting- en premieopbrengst (i.c. 42%) is in Nederland verhoudingsgewijs aan de hoge kant<sup>4</sup>.

Belangrijk voor het beeld zijn ook de gemiddelde en marginale druk van IH en BTW/accijnzen,

\* S. Cnossen is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit, A.L. Bovenberg is verbonden aan het Centraal Planbureau, CentER en OCfEB.

1. Deze voorwaarden stonden ook centraal in A.L. Bovenberg en S. Cnossen, Fiscaal fata morgana, *ESB*, 6 december 1992, waarin de gevolgen van een lastenverschuiving van inkomstenbelasting (IB) naar milieuheffingen werden geanalyseerd. Dit artikel komt tot een gelijklopende conclusie.

2. Zie OESO, *Revenue Statistics*, Parijs, 1996, tabel 1.

3. Zie tabel 6 in *Revenue Statistics*. Onder directe belastingen worden hier verstaan inkomsten- en vennootschapsbelasting, sociale-zekerheidspremies, vermogensbelasting, rechten van successie en schenking, en onroerende-zaakbelasting. Onder indirecte belastingen vallen de BTW, accijnzen en een groot aantal selectieve heffingen, zoals de motorrijtuigenbelasting.

4. Dit beeld wordt enigszins vertekend door de fiscalisering van de sociale premies in Denemarken, bijvoorbeeld, en doordat sommige landen geen belasting heffen over sociale uitkeringen (waardoor de premies lager kunnen zijn om eenzelfde niveau van netto uitkeringen te kunnen financieren).



**Tabel 1. Effectief gemiddelde en marginale belastingtarieven als percentage van de bruto arbeidskosten van een alleenverdienende 'gemiddelde productiemedewerker' in 1994**

	IH-tarieven <sup>a</sup>		BTW/accijns-tarieven <sup>b</sup>	Totale-belastingtarieven <sup>c</sup>		Progressiviteit <sup>d</sup>
	gemiddelde	marginale		gemiddelde	marginale	
Nederland	45,6	57,7	17,7	53,8	64,1	0,78
België	53,5	66,5	17,5	60,4	71,5	0,72
Duitsland	48,3	57,6	14,8	55,0	63,1	0,82
Frankrijk	49,3	54,7	14,8	55,8	60,5	0,89
VK	33,3	41,0	17,0	43,0	49,6	0,88
Denemarken	45,2	56,5	33,1	58,8	67,3	0,79
Finland	40,4	57,0	26,9	53,0	66,1	0,72
Noorwegen	36,9	43,1	29,5	51,3	56,1	0,90
Zweden	46,8	50,4	23,6	57,0	59,9	0,92

a. Loonbelasting, volksverzekerings-, werknemers- en werkgeverspremies.

b. Voor de berekening, zie tabel 2.16 in OESO, *The OECD Jobs Study*, 1995.

c. De totale gemiddelde IH- en BTW/accijnstarieven zijn berekend op basis van de formule  $(a+c)/(1+c)$ , waarin a het totale gemiddelde IH-tarief is en c het totale BTW/accijnstarief. De marginale tarieven zijn op dezelfde wijze berekend.

d. Berekend op basis van de formule  $(1-m)/(1-a)$  waarin m het totale marginale effectieve belastingtarief is en a het totale gemiddelde effectieve tarief.

Bron: OESO, *Tax benefit position of an average production worker*, spreadsheets, 1994.

als percentage van de bruto arbeidskosten van een alleenverdienende gemiddelde productiemedewerker (in casu de 'average production worker' waarvoor de OESO gegevens compileert). Zoals uit tabel 1 blijkt, week de totale gemiddelde en marginale druk in Nederland in 1994 weinig af van die in andere landen. De IH-druk ligt op hetzelfde niveau als in Denemarken en Duitsland. Wel valt op dat het effectieve BTW/accijnstarief in de Scandinavische landen aanzienlijk hoger is dan in Nederland en zijn buurlanden. Uit een vergelijking van de cijfers in tabel 1 met de uitkomsten voor 1992 in *The OECD Jobs Study* blijkt verder dat de gemiddelde en marginale IH-druk in Nederland is gedaald, maar dat zij in de meeste andere landen juist is toegenomen<sup>5</sup>.

De gemiddelde tarieven vormen een indicatie van de inkomens- en opbrengsteffecten van de belasting- en premieheffing, terwijl de sturende en allocatieve effecten mede door de marginale tarieven worden beïnvloed<sup>6</sup>. Dat de marginale tarieven in Nederland aan de hoge kant zijn blijkt uit de progressiviteitsparameters in de laatste kolom van tabel 1, die de elasticiteiten van de beschikbare inkomens met betrekking tot de bruto inkomens weergeven. Het cijfer van 0,78 voor Nederland betekent dat het beschikbare inkomen (na belasting en premies) van een gemiddelde productiemedewerker slechts met 0,78% toeneemt voor elke verhoging van het bruto loon met één procent. Een lagere waarde van de parameter impliceert derhalve een hogere mate van progressiviteit.

### Overeenkomsten tussen IH en BTW

Bij de vergelijking van IH en BTW gaan we eerst in op de conceptuele kenmerken van beide belastingen, waarbij we tot de conclusie komen dat de belastingen in de praktijk weinig van elkaar verschillen<sup>7</sup>. Later bespreken we enkele onderscheidende effecten.

#### Gesloten economie

In een gesloten economie is de IH een belasting op arbeids- en kapitaalinkomen. Arbeidsinkomen bestaat uit loon (inclusief voorzieningen voor de oudedag). Ook de ondernemerspremie (de beloning voor risico) wordt tot het arbeidsinkomen gerekend. Kapitaalinkomen omvat de normale vergoeding (gelijk aan de rente op bijvoorbeeld staatsobligaties) voor het ter beschikking stellen van eigen of vreemd vermogen. Daarnaast bevat de IH 'rents', ook wel overwinst genoemd, die niet aan een specifieke arbeids- of kapitaalinzet zijn toe te schrijven.

De BTW wordt geheven over de consumptie. De waarde daarvan is gelijk aan de som van alle waarden die in de bedrijfskolom zijn toegevoegd. In elke productie- en distributieschakel wordt de toegevoegde waarde bepaald als het verschil tussen verkopen en inkopen (inclusief investeringen). Dat verschil komt overeen met de som van lonen en overwinst. De BTW kan dus worden gekarakteriseerd als een cash-flowbelasting op arbeidsinkomen en overwinst<sup>8</sup>.

Het belangrijkste verschil tussen een IH en een BTW betreft derhalve de behandeling van de normale vermogensvergoeding, die belast is onder de IH maar niet onder de BTW. Dit verschil verdwijnt nagenoeg door bijdragen voor oudedagsvoorzieningen (consumptie in de toekomst) aftrekbaar te

5. Zie *The OECD jobs study: taxation, employment and unemployment*, Parijs, 1995.

6. Het gemiddelde tarief is van belang voor de keuze van de vestigingsplaats van ondernemingen en, in mindere mate, de woonplaatskeuze van werknemers.

7. Hierna wordt onder IH verstaan de inkomstenbelasting (IB) en de vennootschapsbelasting (Vpb).

8. Belastingheffing op cashflow-basis wil zeggen dat de ontvangsten en uitgaven worden toegerekend aan het jaar waarin zij plaatsvinden, in tegenstelling tot belastingheffing op basis van 'acruaal accounting' waarbij baten en lasten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Bij acruaal accounting vindt derhalve 'matching' plaats van kosten en baten.



**Tabel 2.**  
**Omvang van**  
**over-de-grens-**  
**winkelen**

Land	Regio	Jaar	Verschil standaard BTW-tarieven (%-punten)	Percentage van de consumptieve uitgaven	
				regionaal	nationaal
Nederland	Zuid-Limburg	1991	Duitsland: 4,5 België: -0,5	8,5	0,6
Denemarken	Sønderjylland	1991	Duitsland: 8	5,7	0,9
Denemarken	< 50 km	1985	Duitsland: 8	3	1
Ierland	Grensgemeenten	1986	VK: 10	10	2

Bronnen: Nederland en Denemarken: E. Bode, C. Krieger-Boden en K. Lammers, *Cross-border activities, taxation and the European single market*, Kiel, Institut für Weltwirtschaft, 1994; Denemarken: S. Bygrå, C.Y. Hansen, K. Restad en S. Søltoft, *Danish-German border shopping and its price sensitivity*, Aabenraa, Institut for Graenseregionsforskning, 1987; en Ierland: J. Fitz Gerald, T. Quinn, B. Whelan en J. Williams, *An analysis of cross-border shopping*, Dublin, The Economic and Social Research Institute, 1988.

maken onder de IH en door investeringen ineens te laten afschrijven<sup>9</sup>. Daarmee wordt ook de IH een cash-flowbelasting op arbeidsinkomen en overwinst. Het effect van afschrijving-ineens kan eveneens worden bereikt door de normale vermogensvergoeding bij de betaler aftrekbaar te stellen maar niet bij de ontvanger te belasten. De IH is in de praktijk progressiever dan de BTW, omdat onder de IH beter met draagkrachtfactoren rekening kan worden gehouden. De randvoorwaarde van inkomensneutraliteit doet echter ook dit verschil teniet, zodat IH en BTW nagenoeg equivalent zijn.

#### *Open economie*

Verandert er iets aan deze situatie in een open economie? Minder dan we op het eerste gezicht zouden denken. Arbeids- en kapitaalinkomen kunnen nu volgens het bronbeginsel dan wel het domiciliebeginsel worden belast. Onder het bronbeginsel wordt alleen in eigen land verdiend inkomen belast; onder het domiciliebeginsel wordt ook elders verdiend inkomen in de grondslag betrokken. In de praktijk vindt het bronbeginsel toepassing op arbeidsinkomen, dat wordt belast daar waar de arbeid wordt verricht. Hetzelfde geldt voor de normale vergoeding over het eigen vermogen en de overwinst. In feite is de Vpb een bronheffing. De winst op buitenlandse directe investeringen, in casu deelnemingen, is in ons land vrijgesteld. Alleen beleggingsinkomen, met inbegrip van rente over vreemd vermogen, wordt in principe in het land van de vermogensverschaffer belast. Echter, wordt aftrekbare rente hier en elders niet belast en zijn andere beleggingsvoordelen hier niet belastbaar (omdat zij bijvoorbeeld bestaan uit koerswinsten op aandelen), dan blijft de IH haar karakter van cash-flowbelasting op arbeidsinkomen en overwinst behouden.

De BTW kan volgens het bestemmings- dan wel het oorsprongbeginsel worden geheven. Onder het bestemmingsbeginsel verlaat uitvoer een land schoon van BTW en wordt invoer in de binnenlandse grondslag betrokken. Binnenlands arbeidsinkomen en overwinst worden dus niet belast, maar buitenlands arbeidsinkomen en overwinst wel. Onder het oorsprongbeginsel wordt uitvoer door de BTW getroffen, maar invoer niet. Binnenlands arbeidsinkomen en overwinst worden derhalve belast en buitenlands arbeidsinkomen en overwinst niet<sup>10</sup>.

Een oorsprong-BTW is dus gelijk aan een bron-IH op arbeidsinkomen en overwinst. Tevens is een bestemmings-BTW gelijk aan een oorsprong-BTW, omdat compenserende aanpassingen van wisselkoers of binnenlandse prijzen er toe zullen leiden dat de niveaus van reële handel en investeringen gelijk blijven<sup>11</sup>. Een belasting op uitvoer is immers gelijk aan een belasting op invoer, omdat invoer uitgewisseld wordt tegen uitvoer en dezelfde belasting wordt geheven op die uitwisseling, ongeacht of de nominale belasting op uitvoer dan wel op invoer wordt gelegd. Wederom zien we dat IH en BTW, ook in een open economie, niet wezenlijk van elkaar verschillen<sup>12</sup>.

De bovenstaande analyse is waarschijnlijk een vrij accurate weergave van de Nederlandse situatie. Besparingen voor de oudedag zijn aftrekbaar en worden pas op het moment van consumptie belast. Investeringen kunnen niet ineens worden afgeschreven, maar veel aftrekbare rente wordt in Nederland noch in het buitenland belast. Het normale rendement op eigen vermogen wordt in principe wel belast, maar substitutie door vreemd vermogen maakt het mogelijk deze belasting te ontgaan. Het is de vraag of buitenlands beleggingsinkomen tot belastingheffing in Nederland leidt. In wezen kan de Ne-

9. Voor een verhelderende recente discussie, zie D.F. Bradford, Consumption taxes: some fundamental transition issues, hfdst. 8 in M. Boskin (red.), *Frontiers of tax reform*, Stanford University Press, 1996.

10. Deze (juiste) definitie van het oorsprongbeginsel dient niet te worden verward met het (minder juiste) gebruik van het begrip door de Europese Commissie die met 'oorsprong' het land van de initiële BTW-heffing bedoelt, ook al vindt verrekening plaats in het land van consumptie (en derhalve toepassing van het bestemmingsbeginsel).

11. Voor de equivalentievoorwaarden (uniforme BTW, evenwicht op de betalingsbalans) en de praktische bezwaren van een oorsprong-BTW, die zij gemeen heeft met een bron-IH, zie S. Cnossen, International coordination of value-added taxes, hfst. 4 in M. Gillis e.a. (red.), *Value added taxation in developing countries*, Wereldbank, Washington DC, 1990.

12. Wel kan een verschuiving van werkgeverspremies naar de BTW de netto uitvoer tijdelijk stimuleren. Een dergelijke verschuiving komt in feite neer op een devaluatie, waarbij de nominale rigiditeit van de lonen er toe leidt dat de reële loonkosten worden gematigd. Dit leidt op den duur tot een stijging van de nominale lonen, hetgeen de reële effecten neutraliseert.



derlandse IH dan als een cash-flow bronbelasting op arbeidsinkomen en overwinst worden gekarakteriseerd. Zoals we zagen is dat ook het karakter van een oorsprong-BTW die op haar beurt gelijk is aan een bestemmings-BTW.

### Verschillen tussen IH en BTW

Hoewel de IH en de BTW *grosso modo* gelijksoortige cash-flowbelastingen op arbeidsinkomen en overwinst blijken te zijn, zijn er toch verschillen die in de beschouwing dienen te worden betrokken. Zo zullen niet alle besparingen of rente onder de IH aftrekbaar zijn en zal het niet altijd mogelijk zijn om de normale vermogensvergoeding weg te masseren door financiering met vreemd vermogen waarvan de opbrengst niet is belast. Daardoor zal het niveau en de samenstelling van besparingen en investeringen worden verstoord. Dit effect treedt niet op onder een (niet-geanticiperde) BTW (verhoging)<sup>13</sup>.

#### *BTW-grondslag is stabiel*

Een argument voor een lastenverschuiving van IH naar BTW is dat de grondslag voor de BTW stabiel is dan die van de IH, omdat consumptie minder fluctueert dan inkomen<sup>14</sup>. Verschuiving lijkt de conjunctuur-dempende werking van het belastingstelsel niet te bevorderen, maar daar staat tegenover dat een tijdelijke verhoging van de BTW de binnenlandse vraag waarschijnlijk meer zal afremmen dan een tijdelijke verhoging van de IH. Immers, huishoudens zullen geneigd zijn hun consumptie van duurzame goederen uit te stellen. Door de grotere opbrengststabiliteit van de BTW zal de conjunctuur-gevoeligheid van het begrotingstekort afnemen, waardoor het gemakkelijker wordt om het tekort ook in een recessie binnen de perken te houden.

#### *BTW-grondslag is robuuster...*

Van groter belang is dat de BTW-grondslag robuuster is dan de IH-grondslag. De mogelijkheden om de belasting te ontwijken of te ontduiken zijn namelijk aanzienlijk groter onder de IH dan de BTW<sup>15</sup>. In eigen land kan de IH worden ontweken door, ondermeer, winstinhouding, de omzetting van een zelfstandige onderneming in een besloten vennootschap, de financiering van activa met vreemd vermogen terwijl de opbrengst niet of slechts ten dele is belast (met als extreme vorm de spaarhypotheek), en door dotaties aan pensioen- en lijfrentevoorzieningen waarvan de opbrengst pas later en lager wordt belast.

Grensoverschrijdende belastingontwijking en -ontduiking kan worden beoefend door middel van 'transfer pricing' (verrekenprijzen met buitenlandse dochter- of moederondernemingen), 'thin capitalization' (de vervanging van eigen door vreemd vermogen waarvan de rente niet is belast), en 'royalty transfers' (de betaling voor patenten van gelieerde buitenlandse ondernemingen). De toegenomen kapitaalmobilititeit en vervlechting van het internationale bedrijfsleven maken het – zonder verdergaande internationale coördinatie – steeds moeilijker om de kapitaalinkomenscomponent van de IH effectief te belas-

ten. Door substitutie van arbeids- door kapitaalinkomen staat ook de arbeidsinkomenscomponent van de IH bloot aan erosie.

Onder de BTW zal de binnenlandse belastingontwijking in het algemeen beperkt blijven tot vrijgestelde sectoren, zoals ziekenhuizen, die er baat bij hebben om voedings-, schoonmaak- en administratieve diensten zelf te verrichten om zich daarmee de BTW op de arbeidscomponent van de dienst te besparen. Het product-specifieke karakter van de tarieven zal de arbitrage tussen het normale en het verlaagde tarief beperken.

#### *...terwijl grenswinkelen door BTW-verhoging nauwelijks groeit*

Ook de omvang van de internationale belastingarbitrage, in de vorm van over-de-grenswinkelen, is gering, zoals blijkt uit tabel 2. De studies die daarin zijn samengevat concluderen dat de omvang van het over-de-grenswinkelen snel afneemt met de afstand die moet worden afgelegd om elders goedkoper boodschappen te kunnen doen<sup>16</sup>. Weliswaar is de omvang niet zonder betekenis in de grensregio's zelf, maar zij is klein in de nationale context. Voor Zuid-Limburg is nog van belang dat het effect van het over-de-grenswinkelen voor twee-derde werd gecompenseerd door de bestedingen die bewoners uit aanpalende buitenlandse regio's in Zuid-Limburg deden (de tabel geeft dit effect niet aan). Verder bleek dat het over-de-grenswinkelen netto voor zo'n 70% aan de accijnzen moest worden toegeschreven.

Voorts is empirisch onderzoek gedaan (gebaseerd op interviews met 2000 gezinnen) naar de afstand die Ierse kopers bereid waren te reizen om goedkoper in het VK te kunnen winkelen<sup>17</sup>. Ierse consumenten bleken alleen bereid om meer dan 50 km te reizen voor een BTW-geïnduceerd prijsverschil van 10% of meer bij een uitgavenniveau van f 645 of hoger. Voor uitgaven van f 215 of minder gaat de Ier niet over de grens winkelen. De studie komt dan ook tot de conclusie dat aanzienlijke BTW-tariefverschillen mogelijk zijn in de interne markt zonder dat een lidstaat zijn BTW-opbrengst noemenswaardig zal zien verminderen. Wederom bleek overigens dat accijnsverschillen (hoge belastingen

13. Zie A. Auerbach en L.J. Kotlikoff, *Dynamic fiscal policy*, Cambridge University Press, 1987.

14. De IH-grondslag zou even stabiel zijn als de BTW-grondslag als de investerings (in plaats van rente) ineens in mindering op de winst zouden kunnen worden gebracht.

15. Belastingontwijking wil zeggen dat in beginsel hoog belast inkomen wordt omgezet in feitelijk laag of niet belast inkomen c.q. consumptie; dit verschijnsel wordt ook wel belastingarbitrage genoemd.

16. Daar komt nog bij dat het niet mogelijk is om de BTW op bepaalde goederen, zoals motorvoertuigen, jachten en postzendingen te ontgaan, omdat de belasting moet worden voldaan in het land van bestemming c.q. registratie. De opkomst van internet zal de BTW-ontwijking kunnen bevorderen, maar alleen in de sfeer van diensten (bijvoorbeeld amusement) die direct aan de consument worden geleverd.

17. Zie J. Fitz Gerald, J. Johnston en J. Williams, *Indirect tax distortions in a Europe of shopkeepers*, Dublin, The Economic and Social Research Institute, 1995, met name tabel 3.



op relatief dure maar qua volume kleine artikelen) het grenswinkelgedrag domineren.

#### *BTW is beter bestand tegen politici*

Er is nog een andere reden waarom de BTW een stabielere belastinggrondslag verschaft dan de IH. In tegenstelling tot de IH kan de BTW niet of nauwelijks worden gebruikt voor het doen van 'belastinguitgaven', i.c. de subsidiëring van politiek nastrevenswaardige doeleinden via de belastingheffing. De BTW leent zich veel minder voor het selectief fiscaal bevorderen van besparingen, investeringen, werkgelegenheid, vergroening, liefdadigheid en andere doeleinden. Een lastenverschuiving zal de politieke behoefte aan belastinguitgaven ook doen afnemen, omdat de voordelen voor belanghebbenden door de IH-verlaging navenant kleiner worden.

#### *Progressiviteit IH en BTW*

Tegenover de gevoeligheid van de IH voor 'rentseeking'-gedrag staat dat de IH rekening kan houden met persoonlijke omstandigheden, zoals de aard van het samenlevingsverband. Ook kan de drukverdeling progressief worden gemaakt, vooral door middel van onbelaste voeten en door met het inkomen oplopende tarieven<sup>18</sup>. Dat alles is niet mogelijk onder de BTW. Zoals blijkt uit een studie van De Kam en Wetzels, gebaseerd op een CBS-budgetonderzoek van 1992, is de drukverdeling van de huidige BTW, als percentage van het besteedbare inkomen c.q. de bestedingen, nagenoeg proportioneel<sup>19</sup>. Het verlaagde tarief op voedingsmiddelen heeft praktisch geen matigend effect op de drukverdeling, omdat de consumptiepatronen van verschillende inkomensgroepen in de loop der jaren zijn geconvergeerd.

Lastenverschuiving heeft ook gevolgen voor de vermogensverdeling. Een verhoging van de BTW impliceert een vermogensheffing-ineens voor eigenaren van consumptiegoederen-producerende activa. Dit verlies wordt met eigenaren van nominale vermogenstitels gedeeld indien de verhoging gepaard gaat met een (niet-geanticiperde) verhoging van het prijsniveau. Dit impliceert dat de overheidsschuld als percentage van het nationale inkomen, zal afnemen. Verlaging van de IH daarentegen betekent een hoger netto rendement (na belasting) voor vermogensbezitters, indien en voorzover dit rendement lager belast gaat worden. Of deze effecten elkaar zullen compenseren hangt af van het consumptiepad van betrokkenen. Vermogende ouderen die nu consumeren zullen het zwaarst worden getroffen. Zo kan een lastenverschuiving ook een al dan niet gewenste intergenerationele herverdeling van vermogen (en inkomen) impliceren.

#### **Conclusie: BTW hoger, IH lager**

De voorgaande beschouwing levert een aantal conclusies op. Ten eerste, de gemiddelde en marginale druk van de IH voor de gemiddelde productimedewerker verschilt niet veel van die in andere landen. De BTW/accijnsdruk daarentegen is in het algemeen lager dan in de Scandinavische landen. Door een wat zwaarder accent te leggen op indirecte belastingen

zou Nederland zeker niet uit de pas gaan lopen met andere EU-lidstaten. Ten tweede, IH en BTW vertonen grote praktische overeenkomsten. Als de normale vergoeding over het vermogen niet wordt belast onder de IH (en dat lijkt in belangrijke mate het geval te zijn), zijn beide heffingen te karakteriseren als cash-flowbelastingen op arbeidsinkomen en overwinst. Ten derde, verschillende differentiële effecten veranderen het beeld niet principieel, hoewel benadrukt dient te worden dat onder een IH met draagkrachtfactoren rekening kan worden gehouden. Onder de BTW is dat nauwelijks mogelijk; het verlaagde tarief betekent geen verlichting van de druk voor minder draagkrachtigen. Ten vierde, de BTW is robuuster dan de IH. De binnenlandse en grensoverschrijdende arbitrage heeft minder vat op de BTW. Aanzienlijke tariefverschillen ten opzichte van de buurlanden zijn mogelijk.

Voorts dient te worden geconcludeerd dat de neerslag en de verdeling van de IH en de BTW, gegeven de praktische gelijkheid, zo weinig verschillen dat een lastenverschuiving niet of nauwelijks effect zal hebben op de werkgelegenheid<sup>20</sup>. Daarvoor is het nodig de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit los te laten; de IH-verlaging voor actieven zal groter moeten zijn dan hun BTW-verhoging. De inactieven kunnen dan alleen worden gecompenseerd voor de BTW-verhoging als de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit wordt losgelaten.

Lastenverschuiving lijkt dan ook de meeste kans van slagen te hebben als het samengaat met lastenverlichting. De BTW brengt bijna f 3 mrd per gewogen tariefpunt op. Unificatie van het normale tarief van 17,5% en het verlaagde tarief van 6% op een niveau van 17% zou ongeveer f 8 mrd opleveren als rekening wordt gehouden met het vestzak-broekzak effect op de belastbare overheidsbestedingen<sup>21</sup>. Zou hieraan nog een autonome lastenverlaging van f 9 mrd (gelijk aan de verlaging in de lopende kabinetsperiode) aan worden toegevoegd, dan zou in totaal zo'n f 17 mrd beschikbaar zijn voor een hervorming van de IH. In dat perspectief kan een lastenverschuiving wel degelijk zinvol zijn.

**Sijbren Cnossen  
Lans Bovenberg**

18. Zie K. Caminada, *De progressie van het belastingstelsel*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1996, die laat zien dat de tarieven nauwelijks progressief uitwerken.

19. Zie C.A. de Kam en W. Wetzels, Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen 1992, *Sociaal Economische Maandstatistiek*, november 1994. In *Consumption taxes* (Parijs, 1988, hfst. 8) komt de OESO tot dezelfde conclusie.

20. Zie ook CPB, *Macro Economische Verkenning 1997*, Den Haag, Sdu Uitgevers, par. IV.2.

21. In S. Cnossen, Lastenverschuiving door uniformering van BTW-tarieven, *ESB*, 15 november 1995, wordt betoogd dat het verlaagde tarief niet alleen geen matigend effect heeft op de drukverdeling voor minder draagkrachtigen, maar ook een bron van concurrentievervalsing is en een aanmerkelijke verzwaring van de nalevingskosten voor sommige bedrijfstakken tot gevolg heeft.